

1972: 310f.). Ähnlich argumentiert auch Mill.<sup>130</sup> Parteien könnten in seinen Augen eine Gefahr darstellen, indem sie durch ihre eigentümlichen Strukturen zur Ernennung politischer Amtsträger als weiterer Gegenspieler der Intellektuellen fungieren (vgl. Thompson 1976: 120). Sowohl Hare als auch Mill streben vor diesem Hintergrund bekanntlich an, durch das System der proportionalen Repräsentation die zentrale Rolle der Gebildeten zu garantieren. Anders als Bagehot, der den Parteien bei gleicher Intention eine integrativere Rolle in Bezug auf die arbeitenden Klassen zuwies, sind Parteien für Mill eher ein Problem für eine am Gemeinwohl – und damit an den Interessen des Bürgertums – orientierte Politik. Für ihn lag die Zukunft der institutionellen Verbindung zwischen dem Parlament und den individuellen Wählerinnen und Wählern nicht in der Partei, sondern im nicht-parteilichen<sup>131</sup> Prinzip der proportionalen Repräsentation durch qua Bildungsqualifikation überlegene Abgeordnete. Damit distanzierte er sich im Nachhinein von der Entwicklung, die die parlamentarische Demokratie in Großbritannien noch zu seinen Lebzeiten annahm (vgl. Roper 1983: 27, Kern 1972: 321).

## 5 Parlamentarische Institutionen

Wie schon der Titel von Mills wichtigster politiktheoretischer Schrift, den *Betrachtungen über die Repräsentativregierung*, vermuten lässt, steht das Parlament<sup>132</sup> für ihn im Zentrum seiner Auseinandersetzung mit politischen Institutionen. Die auf parlamentarischer Repräsentation beruhende Staats- und Regierungsform bezeichnet er dort in diesem Sinne auch als »ideale Regierungsform« (BR: 51). Was seine allgemeine Position zum britischen Parlamentarismus betrifft, zeigt sich Mill – auf den ersten Blick – wenig originell. Er gilt als ein klassischer Vertreter der Parlamentarismustheorie des viktorianischen<sup>133</sup> Zeitalters: Auch wenn er in einigen Fragen in heute meist als progressiv wahrgenommener Weise von den hegemonialen Positionen seiner Zeit abwich – man denke an das Frauenwahlrecht oder die proportionale Repräsentation – so stimmte er doch mit den meisten Zeitgenossen darin überein,

130 Dabei zeigt er sich skeptisch, ob Hares Verfahren nicht auch von den Parteien selbst instrumentalisiert werden könnte und fordert dagegen weitere Maßnahmen (vgl. BR: 132).

131 Laut Kinzer betrachtet Mill »the political system of the Palmerstonian ascendancy to be fundamentally non-party in nature« (Kinzer 1981: 112).

132 Wenn hier vom Parlament die Rede ist, bezieht sich der Begriff auf die Volkskammer bzw. das englische Unterhaus. Mills Überlegungen zu einer zweiten parlamentarischen Kammer nach dem Vorbild des englischen Oberhauses oder des römischen Senats werden im nächsten Abschnitt vorgestellt.

133 Queen Victoria regierte von 1837 bis 1901. In ihre Regierungszeit fallen nicht nur der Siegeszug der industriellen Revolution, sondern auch die Etablierung des Prinzips einer Königin »who reigns but does not govern« (vgl. Selinger 2019: 166).

dass die britische Konstellation von konstitutioneller Monarchie mit parlamentarischer Regierung grundsätzlich zu unterstützen sei (vgl. Selinger 2019: 184).<sup>134</sup> Mill erwies sich somit ausdrücklich als Unterstützer des unter Queen Victoria eingeführten Grundsatzes der Zurückhaltung der Krone von der Intervention in die Regierungsgeschäfte: »The very essence of it is, that the so-called sovereign does not govern, ought not to govern. is not intended to govern; but yet must be held up to the nation, be addressed by the nation, and even address the nation, as if he or she did govern.« (CW XX: 331) Damit äußerte er nicht nur seine Zustimmung zu den intellektuellen Debatten seiner Zeit, sondern verteidigte auch den konstitutionellen Rahmen der englischen Politik, in deren Zentrum sich seit Ende des 18. Jahrhunderts das Unterhaus etabliert hatte (vgl. Selinger 2019: 181).

Worin bestand das parlamentarische System des viktorianischen Zeitalters in Großbritannien? Als charakteristisch für die Zeit zwischen den beiden großen *Reform Bills* von 1832 und 1867 gilt, dass das Parlament eine sowohl zuvor als auch danach unerreichte Vorrangstellung im politischen System innehatte: Es war das Zeitalter der *Parlamentssouveränität*.<sup>135</sup> Dabei agierte das Unterhaus weitgehend abgeschirmt von anderen Staatsorganen wie der Krone und dem Oberhaus auf der einen sowie dem Einfluss der (wahlberechtigten) Bevölkerung auf der anderen Seite (vgl. Loewenstein 1961: 65). Bei dieser »goldenen Zeit« des Parlamentarismus handelte es sich um ein Übergangsstadium (vgl. Kluxen 2003: 191): Vor 1832 war das Unterhaus eine Bastion der adeligen Aristokratie (vgl. Loewenstein 1961: 70) und damit vor allem der Agrarinteressen gewesen (vgl. Wirsching 1990: 24), wobei die Entsendung der Repräsentanten vor allem von den lokalen Patronagestrukturen abhing. Diese Eigenschaft sollte es auch in den Jahren zwischen den beiden großen Reformen niemals gänzlich ablegen können. Die Mittelschichten waren demnach im »Zeitalter der Parlamentssouveränität« kaum im Parlament vertreten. Mills eigenes Parlamentsmandat galt hier als eine seltene Ausnahme (vgl. Loewenstein 1961: 111ff.). Die

134 Selinger legt in diesem Zuge auch überzeugend nahe, dass die Aussage *Urbinatis*, Mills Parlamentarismustheorie sei von der griechischen Antike inspiriert, nicht haltbar ist. Zwar sei ein genuines Interesse Mills an der griechischen Demokratie vorhanden, doch umso frappierender sei die Kongruenz von Mills Äußerungen zum Parlament mit dessen Theorie und Praxis seiner Zeit (vgl. ebd.: 187).

135 Die souveräne Stellung des Parlaments begründete sich *erstens* auf der Möglichkeit der durch das Parlament allein erwirkten Regierungswechsel (ohne zuvor die Wählerschaft zu befragen), *zweitens* auf der Praxis der Entscheidung des Parlaments über wichtige Beschlüsse (ebenfalls ohne vorher das Urteil Wählerschaft einholen zu müssen), *drittens* auf der Tatsache, dass Ministerien allein vom Vertrauen des Unterhauses abhängig sind und *viertens* auf der rein taktischen Natur des Instruments der Auflösung des Parlaments. Bei allen Punkten ist also die Tatsache ausschlaggebend, dass sie keiner legitimierenden Befragung der Bevölkerung durch Parlamentswahlen erfordern (vgl. Loewenstein 1961: 168ff.).

Reform von 1832 hat zwar das aristokratische Monopol auf die Parlamentssitze gebrochen, ihre hegemoniale Stellung blieb aber bis 1867 zunächst unangetastet (vgl. ebd.: 115f.): Von einer Demokratisierung konnte hier noch längst nicht die Rede sein (vgl. ebd.: 120f.). Erst mit der zweiten *Reform Bill* von 1867 kann von einer effektiven Verlagerung der Souveränität auf die Wählerschaft gesprochen werden (Kluxen 2003: 191), die die Parlamentsouveränität ablöste.<sup>136</sup>

Dementsprechend definiert Mill den Begriff der »Repräsentativregierung« wie folgt: »Repräsentativregierung bedeutet, dass das Volk als Ganzes oder doch zu einem beträchtlichen Teil durch periodisch gewählte Vertreter, die in jedem Verfassungssystem notwendige oberste Kontrollgewalt ausübt.« (BR: 77) Wenn Mill also von der Repräsentativregierung als idealer Regierungsform spricht, ist davon auszugehen, dass er dabei – mit einigen Ausnahmen, auf die ich im Folgenden eingehen werde – in weiten Teilen das real-existierende parlamentarische System Großbritanniens vor Augen hat und befürwortete. Dass es dabei ausreicht, wenn nur ein »beträchtlicher« Teil anstelle des ganzen Volkes an der Wahl der Repräsentanten beteiligt werden müsse, ermöglicht für ihn die oben beschriebene Vorrangstellung des Parlaments. Nichtsdestotrotz geht Mill davon aus, dass bei der Repräsentativregierung

»die Souveränität oder die höchste Kontrollmacht in letzter Instanz bei der gesamten Öffentlichkeit liegt und jeder Bürger nicht nur bei der Ausübung dieser obersten Souveränität eine Stimme hat, sondern auch, zumindest teilweise, zur aktiven Teilnahme am Regierungsprozess aufgefordert ist, indem er persönlich eine öffentliche Funktion, sei sie lokaler oder übergreifender Art, übernimmt« (BR: 51).

In dieser geforderten »Aktivierung« der Bürgerinnen und Bürger kommen sowohl das *protective* als auch das *educative goal* zur Geltung: So sieht Mill die individuellen Rechte besser geschützt, wenn sich die Bürgerinnen und Bürger selbständig für diese einsetzen (vgl. BR: 52). Die politische Aktivität habe zudem einen positiven Effekt auf die Charakterbildung des Menschen, indem sie den »aktiven Typus« desselben fördere – einen Typus, der Mill zufolge sein eigenes Schicksal in die Hand nimmt, anstatt sich den gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen einfach zu fügen (vgl. BR: 55). Wenngleich also jede Bürgerin und jeder Bürger als Bestandteil der Öffentlichkeit zur aktiven Teilnahme am politischen Leben animiert werden soll, ist dabei über die jeweilige *Effektivität* dieser Partizipation noch nichts gesagt. Zugleich ist mit dem Zusatz »zumindest teilweise« die Möglichkeit der Einschränkung dieser Partizipation in den Begriff der Repräsentativregierung eingeschrieben. Dass Mill

136 Loewenstein unterscheidet die Parlamentsouveränität daher grundlegend von der »Volksouveränität« (vgl. Loewenstein 1961: 167).

diese Möglichkeit institutionenpolitisch favorisiert, werde ich an folgenden Aspekten seiner Überlegungen zeigen: erstens an den Aufgaben und Funktionen, die er dem Parlament zuschreibt, zweitens an der Frage des freien oder gebundenen Mandats und drittens an seiner bevorzugten Zusammensetzung des Parlaments aus bestimmten gesellschaftlichen Klassen.

## 5.1 Aufgaben des Parlaments

Die Aufgaben und Funktionen, die Mill dem Parlament zugeordnet hat, unterstreichen dessen zentrale Rolle im politischen System: Mill erweist sich dabei als Anhänger des parlamentarischen Regierungssystems britischer Prägung, bei dem die Regierung nicht nur auf das Vertrauen des Parlamentes angewiesen ist, sondern auch von diesem per Wahl eingesetzt wird.<sup>137</sup> Für Mill steht dabei die Ernennung des Regierungschefs durch das Parlament im Mittelpunkt: »[M]it dem Anspruch, dass der Regierungschef faktisch immer vom Unterhaus ernannt werden sollte, wird diese Körperschaft zur eigentlichen souveränen Staatsgewalt« (BR: 78). Dieses Bekenntnis zur Parlamentssouveränität bestätigt er, indem er etwa in seinem Kommentar zur Revolution in Frankreich von 1848 insistiert, dass im Rahmen der Einsetzung einer Verfassung auch dort der Präsident nicht, wie damals angedacht, durch die direkte Wahl, sondern durch die parlamentarischen Repräsentanten erfolgen sollte (vgl. CW XX: 362). Bemerkenswerterweise stützt Mill diese Argumentation auf die Aussage, dass damit der »Macht des Volkes« Rechnung getragen werde, die auch »in der Verfassungswirklichkeit die stärkste« (BR: 78) sei. Erst wenn die Verfassung dieser Macht gerecht werde, könne ein Staat die notwendige Stabilität erlangen. Doch wie verträgt sich das mit der Ablehnung der Direktwahl der Regierungsspitze? Für Mill ist dies kein Widerspruch, der die Unvereinbarkeit der beiden Positionen zeigt, sondern vielmehr einer, der jeder demokratischen Verfassung zugrunde liege:

»Die britische Regierung ist deshalb eine Repräsentativregierung in der echten Bedeutung des Wortes; und den Umstand, dass sie gewisse Befugnisse in Händen von Gewalten lässt, die dem Volk nicht unmittelbar verantwortlich sind, kann man nur als Vorsichtsmaßnahme betrachten, welche die herrschende Macht für den Fall eigener Fehlentscheidungen freiwillig gegen sich selbst ergreift. Solche Vorsichtsmaßregeln gab es in jeder gut verfassten Demokratie. Die athenische

---

137 Das so verstandene parlamentarische Regierungssystem wird bis heute in vielen Staaten eingesetzt. Seine ideengeschichtlich bekannteste Begründung wird Mills Zeitgenossen Walter Bagehot zugeschrieben, der es zugleich mit dem britischen Regierungssystem identifiziert (vgl. Bagehot 1971, Nuscheler 1969).

Verfassung besaß von ihnen eine ganze Reihe; dasselbe gilt von den Vereinigten Staaten.« (BR: 78f.)<sup>138</sup>

Mit anderen Worten: Wenngleich er den Anspruch auf effektive Partizipation der gesamten Bevölkerung anerkennt und sogar in gewisser Weise als notwendig für die Stabilität des Staates erachtet, ist er der Überzeugung, dass es Vorkehrungen zu deren Einschränkung bedürfe. Von diesen Maßnahmen, die mit einer Einschränkung der Möglichkeiten effektiver Partizipation einhergehen, wurden in den vorherigen Abschnitten bereits einige vorgestellt. Auch in den Aufgaben des Parlaments als von der Bevölkerung gewählten Kammer sind solche Maßnahmen enthalten.

So stellt Mill klar, dass das Parlament zwar das Regierungspersonal auswählen sollte. Für ihn ist aber ebenso wichtig, dass dem Parlament dadurch nicht zugestanden wird, selbst über Regierungsangelegenheiten zu entscheiden (vgl. BR: 83). Mill beschränkt so die Kompetenzen des Parlaments in einer Weise, die dessen Rolle bei Gesetzesinitiativen und -verabschiedungen stark einschränkt. So solle sich das Parlament mit der Funktion der Kontrolle der Regierungstätigkeit (vgl. Thompson 1976: 121) begnügen, jeglicher Einmischung in diese entsagen und selbst keine administrativen Tätigkeiten ausüben (vgl. BR: 79f.). Die Aufgabe des Parlaments bestünde vielmehr in der Beratungstätigkeit für die Regierung (vgl. BR: 80). Die Entscheidungen des Parlaments sind also in Mills Augen nicht verbindlich<sup>139</sup> – Max Weber wird das später als »negative Politik« bezeichnen.<sup>140</sup> Dass dies mit Mills geringem Vertrauen in die intellektuellen Fähigkeiten der Abgeordneten und seinem Wunsch nach einer Vorrangstellung der *Gebildeten* in der Regierung zusammenhängt, zeigt seine Begründung dieser Einschränkung der Parlamentsaufgaben: So verlange die Tätigkeit der Gesetzgebung besonders hohe Fähigkeiten, die laut Mill im Unterhaus am wenigsten anzutreffen sind. Er spricht von einem »Tribunal der Ignoranz«, bestehend aus Mitgliedern mit »komische[n] und verschrobene[n] Meinungen« (BR: 87), das »nicht auf sein kostbares Vorrecht verzichten will, mit ungeschickten Händen [...] [an den Gesetzesentwürfen] herumzupfuschen« (BR: 86). Was diese abwertende Wortwahl bereits impliziert, macht Mill auf den folgenden Seiten deutlich. Ganz im Sinne des in Abschnitt 1.1 geschilderten elitären Charakters seiner Demokratietheorie sei die Aufgabe der Durchführung von Gesetzesinitiativen und Regierungstätigkeiten eine Sache, die nur einer besonders ausgebildeten Elite zukom-

138 Die entsprechenden Maßnahmen lassen sich anhand der *Federalist Papers* (vgl. Hamilton et al. 1994) sowie in den Ausführungen des ersten Teils dieser Arbeit zu Alexis de Tocqueville nachvollziehen.

139 Eine Ausnahme stellt die Erhebung und Verwendung von Steuergeldern dar. Hier solle das Parlament allerdings auch ein Vetorecht innehaben (vgl. BR: 80).

140 Auf den Begriff der negativen Politik und Webers Kritik daran werde ich später eingehen.

men könne.<sup>141</sup> Diese wird zwar vom Parlament ausgewählt. Den Abgeordneten bliebe aber lediglich die Möglichkeit der Kontrolle und Kritik der Regierung und Verwaltung (vgl. BR: 93). Wie oben bereits erwähnt, ist diese Kontrolle wenig verbindlich, denn ihre politische Kraft steckt in erster Linie darin, »Öffentlichkeit der Regierungshandlungen herzustellen« (BR: 91) und somit den Druck auf die Regierung zu erhöhen, wenn dazu Anlass besteht. Die vorrangige Pflicht des Parlaments bestehe somit, wie Mill an anderer Stelle ausdrückt, in »confining its own direct intervention to the enforcement of real discussion and publicity of the reasons offered pro and con« (CW XXVIII: 292).

Die Kontrollfunktion des Parlaments ist damit von einer weiteren Funktion abhängig: der *deliberativen*. Mill wird in diesem Zusammenhang zuweilen als »Ahnherr der deliberativen Demokratietheorie« (Goodin 1992: 127ff.) bezeichnet. Urbinati zufolge habe Mill ein »agonistic model of deliberative democracy« (Urbinati 2002: 82, Herv.i.O.)<sup>142</sup> etabliert. Dieses sei durch die Offenheit hinsichtlich des deliberativen Prozesses gekennzeichnet, der durch die konkurrierenden Positionen der Delibrierenden konstituiert werde.<sup>143</sup> Im Kontrast zu Bagehot sollte das Parlament für Mill nicht bloß die Einheit von Exekutive und Legislative herstellen, sondern galt ihm als einziger Garant für die Verantwortlichkeit der Regierung und die erfolgreiche Deliberation (vgl. Selinger 2019: 188). Die deliberative Funktion des Parlaments umfasst bei Mill dabei vier Ebenen: Erstens fällt darunter die klassische Funktion der *Beratung*. Das Parlament fungiere als »great council of the nation; the place where the opinions which divide the public on great subjects of national interest, meet in a common arena, do battle, and are victorious or vanquished« (CW XIX: 348). Doch Mill macht auch in diesem Zusammenhang deutlich, dass er die beratende Diskussion im Parlament nicht als bindend für das Regierungshandeln begreift – »Handeln« sei die Aufgabe der »Wenigen« in der Regierung (vgl. BR: 92). Urbinati betrachtet daher die *Agora* der attischen Demokratie als zentralen Referenzpunkt von Mills Deliberationsmodell (vgl. Urbinati 2002: 9, Reeves 2007: 318): Auch antiken Athen sei die Regierung in der Hand der wenigen »Fähigen« gewesen, wohingegen

141 In Abschnitt 5.4 werde ich zeigen, dass Mill insbesondere die Verfassung von Gesetzen nicht dem Parlament, sondern einer »Legislativkommission« überlassen möchte (vgl. BR: 88).

142 Thompson geht darauf in ähnlicher Weise ein, verwendet jedoch den Begriff »dialectical deliberation« und betont stärker den Erziehungsaspekt.

143 Als Gegenmodell fungiert bei Urbinati ein an Rousseaus Bestimmung des Gemeinwillen angelehntes »consensus model of deliberative democracy« (Urbinati 2002: 82, Herv.i.O.). Der deliberative Prozess ist bei Mill damit dezidiert minderheitenfreundlich (vgl. BR: 113f.). Dahinter steht Mills maßgeblich von François Guizot übernommene Überzeugung, dass »jede Minderheit in der Bevölkerung durch eine Minderheit in der vertretenden Körperschaft repräsentiert werden sollte« (GzP: 192). Auf die Minderheitenrepräsentation werde ich im folgenden Abschnitt näher eingehen.

dem Rest<sup>144</sup> die Aufgabe der Kontrolle in Form von Deliberation zukam (vgl. Urbinati 2002: 46).<sup>145</sup>

Die von Mill bevorzugte Aufteilung, nach der die »Vielen« lediglich an der Entscheidung über die Zusammensetzung des Parlaments teilhaben sollen, während die besonders »Fähigen« die Regierungstätigkeiten übernehmen, spiegelt sich auch darin wider, dass er *zweitens* den Input der breiten Bevölkerung für die parlamentarische Deliberation vor allem in deren »Beschwerden« sieht (vgl. Thompson 1976: 124). Vor allem wenn es um die Beteiligung der arbeitenden Klassen geht, fällt diese Formulierung auf: Es geht Mill weniger um die aktive Mitbestimmung als um die Anhörung ihres Leidens vor dem »Beschwerdeausschuss der Nation« (BR: 91). Insbesondere geht es ihm dabei darum, dass die oft überhörten Leiden der arbeitenden Klassen vorgebracht werden können. Doch was zumindest angesichts der raren Partizipationsmöglichkeiten dieser Klassen in Mills Zeit als Zugeständnis hinsichtlich ihrer effektiven Partizipation erscheint, wird durch die Formulierung seines Vorschlags direkt wieder eingeholt: Mill fordert in einer Parlamentsrede wörtlich »sufficient representation to ensure that their opinions are fairly placed before the House, and are met by real arguments, addressed to their own reason« (CW XXVIII: 65). Die Anhörung der Beschwerden muss also in seinen Augen nicht unbedingt dazu führen, dass ihnen etwa durch Handlungsempfehlungen an die Regierung nachgekommen wird. Im Zweifel fungiert die parlamentarische Deliberation *drittens* an dieser Stelle nämlich als Institution der Rechtfertigung von Ungleichheiten oder Gesetzen, die diese erzeugen: »[D]as Parlament ist der Ort, wo diejenigen, deren Meinung unterliegt, die Genugtuung haben, dass ihre Ansicht Gehör gefunden hat und nicht durch einen bloßen Willkürakt, sondern aus Gründen verworfen wurde, die mehr Gewicht haben« (BR: 91). Auch die deliberative Funktion des Parlaments nach Mill erweist sich letzten Endes als ineffektiv und fruchtlos, wenn es um die Linderung der vorgebrachten Leiden gilt.

144 Urbinati spricht von »allen«, was bei Mill jedoch aufgrund der Einschränkungen des Wahlrechts bekanntlich nicht der Fall war.

145 Für Urbinati führt schon die Tatsache, dass im Parlament auf Basis agonaler Positionierungen »geredet« werden soll, dazu, Mills Theorie als »demokratisch« zu bezeichnen (vgl. ebd.: 47). Dabei betont sie jedoch, dass dem Parlament nach außen eine »Stimme« gegeben wird, wohingegen über die Repräsentation innerhalb des Parlaments nur »idealerweise« jeder Idee und Forderung eine Stimme gegeben werden könne (vgl. ebd.: 47). Mills Demokratiekonzeption zeige, dass es »various ways to participate in a representative democracy through mediated forms and institutions« (ebd.: 47) gebe. Für Urbinati bleibt somit der Grad an effektiver Partizipation, der bei Mill den einzelnen Bürgerinnen und Bürgern zugestanden wird, offen. Die von ihr diagnostizierte Originalität von Mills Konzeption des beratenden Parlaments wurde zudem von Selinger überzeugend widerlegt, der auf Mills Adaption des real existierenden britischen Parlamentarismus hingewiesen hat (vgl. Selinger 2019: 187).

Dass die Klagenden durch den Deliberationsprozess über die Legitimität ihrer Beschwerden unterrichtet werden sollen, wirft Licht darauf, dass parlamentarische Deliberation *viertens* für Mill immer auch eine erzieherische Funktion besitzt. Wenn Thompson in Bezug auf diese von »dialectical deliberation« (Thompson 1976: 80f.) spricht, zielt er darauf ab, dass die parlamentarische Deliberation im Hinblick auf die außerparlamentarische Öffentlichkeit zwei Richtungen aufweise; einerseits als *Input* im Sinne der Beschwerden der Bevölkerung, andererseits als erzieherischer *Output* der Abgeordneten:

»Besides being an instrument of government, Parliament is a grand institution of national education, having for one of its valuable offices to create and correct that public opinion whose mandates it is required to obey. That which Acts of Parliament and votes of money can do for the political instruction of the people, falls short of what might be done by the discussions in Parliament itself, if those who most need instruction were there in the persons of their representatives, saying their best for their opinions; counted among those whose reason a minister or an orator must appeal to; when they were wrong, some one taking pains to answer them, and to make the answer understood by them« (CW XIX: 348).

Die an Fähigkeiten überlegenen Abgeordneten unterrichten ihre Schülerinnen und Schüler also vor allem durch ihr gutes Beispiel, indem sie durch ihre Reden im Parlament, auf Wahlveranstaltungen oder an anderen öffentlichen Orten vorführen, wie man *rational* über Politik nachdenken sollte (vgl. Thompson 1976: 80). Dass die Adressatinnen und Adressaten des hier zum Ausdruck kommenden *educative goal* die arbeitenden Klassen sind, ist bereits hinlänglich erläutert worden (vgl. BR: 137, siehe Abschnitt 3.4). Zugleich wird an dieser Stelle abermals deutlich, dass Mill die Eignung für politische Ämter an bestimmten Fähigkeiten festmacht. Diese Auffassung findet ihren Ausdruck auch in der von ihm favorisierten sozialen Zusammensetzung des Parlaments.

## 5.2 Die soziale Zusammensetzung des Parlaments

Im von Loewenstein so bezeichneten »Zeitalter der Parlamentssouveränität« zwischen den beiden großen Wahlreformen von 1832 und 1867 war das Parlament weiterhin in erster Linie von Vertretern der Aristokratie besetzt (vgl. Loewenstein 1961: 111ff.). Zwar war deren Monopol auf die Abgeordnetensitze gebrochen, sie galten aber immer noch als die dominierende Gruppe. Die neuen Mittelschichten, die für den sozialen Aufbau des Landes immer entscheidender wurden, waren immer noch nicht angemessen vertreten. Daher beherrschte auch der Sozialtypus des aristokratischen Repräsentanten – des *gentleman* – weiterhin die parlamentarische Praxis. Kleine Gewerbetreibende, Kaufleute oder Bauern galten schlichtweg als nicht satis-

faktionsfähig im Unterhaus. Auch die »gelehrten« Berufe wie Schriftsteller, Wissenschaftler, Journalisten oder (bürgerliche)<sup>146</sup> Juristen waren kaum vertreten, da sie wenig Anziehung auf potenzielle Anhängerschaften in der Bevölkerung ausübten. Für Loewenstein zeigt diese Zusammensetzung eindrucklich, dass die »Wahlreform von 1832 [...] somit alles eher bewirkt [hat] als eine Demokratisierung der Führungsauslese« (ebd.: 120f.). Erst nach 1867 und 1884 begann sich das Bürgertum in Gefolgschaft der beiden ersten bürgerlichen Premierminister Gladstone und Disraeli im Parlament zu etablieren. Für Mill, dessen eigene Abgeordnetentätigkeit für einen Mann seiner Herkunft noch als Ausnahme galt, stand dieser Wandel jedoch nicht im Mittelpunkt seiner Auseinandersetzungen über die soziale Zusammensetzung des Parlaments. Ihm ging es vor allem um drei Aspekte: um Abgeordnete mit ausreichender Befähigung, die ausgleichende Repräsentation aller Minderheiten und die Auseinandersetzung mit der Forderung nach der Einbeziehung von Abgeordneten aus den arbeitenden Klassen.

Zuallererst plädierte Mill dafür, dass die Abgeordneten über bestimmte Fähigkeiten verfügen müssten. Dazu führt er den Begriff der *skilled democracy* ein: Dahinter steht das Prinzip, dass die voraussetzungsreiche parlamentarische Arbeit an diejenigen übertragen werden müsse, die über die entsprechenden Fähigkeiten verfügen (vgl. BR: 101). Hier betont er ausdrücklich, dass nicht nur die ausübende Regierung, sondern auch die »nur« mit der *Kontrolle* der Regierung beauftragte Repräsentativkörperschaft die erforderliche geistige Befähigung aufweisen müsse:

»Je weniger ihre Zusammensetzung diese geistige Qualifikation gewährleistet, desto mehr wird sich die gesetzgebende Versammlung durch entsprechende Beschlüsse Übergriffe auf das Gebiet der Exekutive leisten [...] sie wird eine egoistische, unberechenbar jedem Antrieb gehorchende, kurzsichtige, von Kenntnis ungetrübte und mit Vorurteilen beladene Innen- und Außenpolitik unterstützen oder fordern« (BR: 101).

Der von Mill geforderte Grad an Befähigung für die Abgeordnetentätigkeit dient also unmittelbar der Selbstbeschränkung des Parlaments. Dies hat weitreichende Folgen für die Effektivität der Partizipation, denn die Parlamentswahlen stellen den Kern von Mills Beitrag zu deren Ermöglichung dar. Hinzu kommt, dass Mill dem *principle of competence* in Bezug auf die parlamentarische Entscheidung über Gesetzesvorlagen mehr Geltung einräumt als dem *principle of participation*. Selbst die viktorianische Parlamentspraxis wird in diesem Zusammenhang von ihm kritisiert, da die Verabschiedung der Gesetze hier »kaum jemals ihren geistigen Vätern zufällt, da

146 Es gab zwar eine beträchtliche Anzahl von Personen mit juristischer Ausbildung im Parlament, diese entstammten aber meist aristokratisch-exklusiven Kreisen bestimmter Innungen und hatten kaum Berufserfahrung (vgl. ebd.: 119).

diese wahrscheinlich keinen Sitz im Hause haben« (BR: 87). Auch in der Vorstellung der sozialen Zusammensetzung des Parlaments ist es daher Mills Ziel, den Einfluss der gebildeten Minderheit zu stärken (vgl. Claeys 2022: 91). Käme es zur Austragung von Klassenkonflikten im Parlament und könne dabei keine Partei die Überhand gewinnen, seien die Gebildeten stets die Gruppe, die den Ausschlag zur Wahrung des Gemeinwohls gebe:

»Der Grund, warum sich in jedem einigermaßen gut konstituierten Gesellschaftssystem Gerechtigkeit und überparteiliche Allgemeininteressen in den meisten Fällen letztendlich doch durchsetzen, ist darin zu suchen, dass die egoistischen Sonderinteressen der Menschen in der Regel nicht einheitlich sind; [...] und diejenigen, die sich von höheren Erwägungen leiten lassen, obwohl zumeist zu gering an der Zahl und zu schwach, um sich allein gegen die Gesamtheit durchsetzen zu können, gewinnen nach ausreichender Diskussion und Agitation gewöhnlich Macht genug, um das Gleichgewicht der Kräfte zugunsten der privaten Interessenrichtung zu verschieben, die mit ihnen übereinstimmt.« (BR: 110)

Im Zuge von Mills Forderung nach der besonderen Rolle der gebildeten Minderheit wird auch allen anderen Minderheiten die Berechtigung zu parlamentarischer Repräsentation zugeschrieben: Mill ist der Auffassung, dass »jede Minderheit in der Wählerschaft durch eine Minderheit in der vertretenden Körperschaft repräsentiert werden sollte« (GzP: 191). Darüber hinaus solle die Zusammensetzung des Parlaments aus einem »Querschnitt aller Intelligenzschichten« (BR: 92) bestehen. Diese Forderung erscheint vor dem Hintergrund der von Mill bekannten elitistischen Argumentation zutiefst widersprüchlich. Bevor ich auf diesen Widerspruch näher eingehe, bleibt festzuhalten, dass im Schatten der Priorisierung der wenigen »Fähigen« auf diese Weise ein Element in Mills Repräsentationsverständnis einzieht, das insbesondere für Minderheiten Potenziale für politische Mitbestimmung enthält.

Dieser Überzeugung liegt eine tiefere Überlegung zur parlamentarischen Repräsentation zugrunde, mit der Mill an den französischen Politiker und Theoretiker François Guizot (1787–1874) anknüpft. Für Guizot war es die zentrale Aufgabe moderner Staatsverfassungen, die Pluralität gesellschaftlicher Ordnungsprinzipien zu gewährleisten. Mill schließt sich dieser Ansicht ausdrücklich an: »Zu allen menschlichen Leistungen bedarf es konkurrierender Einflüsse« (BR: 100).<sup>147</sup> Politik, insbesondere in ihrer parlamentarischen Ausprägung, solle demnach in Form eines organisierten Antagonismus (vgl. CW XIII: 502f., CW XIX: 458) institutionalisiert werden (vgl. Varouxakis 1999: 464, Reeves 2007: 193ff., Burns 1957b:

147 Wie bereits Pappé (1964: 232) und vor allem Varouxakis (1999) argumentieren, ist der Einfluss von Guizot auf Mill beträchtlich gewesen: Wenngleich Mill im Laufe seines Lebens eher Tocqueville als Auslöser für den Wandel seines Demokratieverständnisses zitiert wird, legte die Lektüre von Guizot die entscheidende Grundlage.

282).<sup>148</sup> Für Guizot besteht das Ziel repräsentativer Demokratie daher darin, eine Barriere gegen die Tyrannei der Vorherrschaft einzelner Ordnungsprinzipien, Gruppen oder Einzelpersonen zu errichten, indem eine möglichst diverse Anzahl von gesellschaftlichen Stimmen im Parlament zur Basis der Gesetzgebung gemacht wird (vgl. Guizot 2012: 52f.). Mill übernimmt auch diesen Gedanken von Guizot. So stellt er fest:

»It is not the uncontrolled ascendancy of popular power, but of any power, which is formidable. There is no one power in society, or capable of being constituted in it, of which the influences do not become mischievous as soon as it reigns uncontrolled – as soon as it becomes exempted from any necessity of being in the right, by being able to make its mere will prevail, without the condition of a previous struggle. To render its ascendancy safe, it must be fitted with correctives and counteractives, possessing the qualities opposite to its characteristic defects.« (CW XX: 306f.)<sup>149</sup>

Wenn auf der abstrakten Ebene bisher offengeblieben ist, wie Mills elitistische Argumentation mit der Vorhaben der Einbeziehung »aller Intelligenzschichten« in die parlamentarische Arbeit zusammenpasst, enthält dieses Zitat einen ersten Hinweis darauf, wie diese gegensätzlichen Elemente für ihn in der Praxis vereinbar sind. Wenn es ihm darum geht, auf der abstrakten Ebene die Vorherrschaft »of any power« zu verhindern, fällt der Blick unweigerlich auf diejenige Klasse, deren Vorherrschaft er am meisten fürchtet: die arbeitende Klasse. So stellt Thompson fest, dass es Mill keineswegs nur um ein Gleichgewicht der einzelnen *factions* im

---

148 Für Guizot, der seit der ersten Restauration immer wieder politische Ämter, auch auf Ministeriebene innehatte, war die Pluralität der politischen Prinzipien Grundlage der modernen Zivilisation und zugleich Garant ihres Fortbestands: Anders als die antiken Zivilisationen, die von jeweils einem vereinigenden Prinzip geprägt seien (wie dem theokratischen Prinzip in Ägypten), zeichne sich das moderne Europa dadurch aus, dass nicht ein einziges Prinzip die Gesellschaft strukturiere, sondern eine Vielfalt von Prinzipien: »[A]ll forms, all principles of social organization co-exist therein: powers spiritual and temporal; elements theocratic, monarchical, aristocratic, democratic; all orders, all social arrangements mingle and press upon another« (Guizot 1997: 32). Gerade diese Diversität an Prinzipien, die stets in konkurrierendem Widerstreit zueinander stehen, sei die Grundlage für das kontinuierliche Wachstum und die Freiheit der Gesellschaften der europäischen Moderne (vgl. ebd.: 32f.). Durch ihre Vermengung begrenzten sich diese Elemente gegenseitig in ihrer Geltung, sodass keines in der Lage sei, andere zu dominieren. Somit sei die Moderne weniger anfällig für »Tyrannei« als Systeme, die auf nur einem Prinzip gründen (ebd.: 33f.). Mill stimmt Guizot in dieser Hinsicht in seiner Rezension von dessen *Histoire de la Civilisation en Europe* ausdrücklich zu: Die »co-ordinate action among rival powers naturally tending in different directions« (CW XX: 269) sei die Grundlage des Fortschritts der europäischen Zivilisation.

149 Für Urbinati ist es gerade dieser Antagonismus, der Mills Theorie des Parlaments »demokratisch« macht (vgl. Urbinati 2002: 47).

Parlament gehe (vgl. Pitkin 1972: 203), sondern insbesondere darum, eine reine *Mehrheitsherrschaft* zu verhindern und die pädagogische Funktion sowie die hegemonale Stellung der Gebildeten zu sichern (vgl. Thompson 1976: 70, 77). Konkret fürchtet Mill die Mehrheitsherrschaft durch die arbeitenden Klassen (siehe Abschnitt 2.2). Trotz seiner Annäherung an sozialistische Ideen und Bewegungen gegen Ende seines Lebens bleibt Mill dieser Ansicht treu. So zeigt sich, dass er seine Bestrebungen zur politischen Integration der arbeitenden Klassen stets anderen, ihm persönlich wichtigeren Anliegen unterordnet, die diesen Bestrebungen entgegenstehen.

In den frühen Schriften strebt Mill eine bestenfalls marginale Repräsentation der arbeitenden Klassen im Parlament an. Nur die Angehörigen der »Arbeiteraristokratie« betrachtet er als geeignet für diese Aufgabe: »We desire, too, that a sufficient number of the respectable working men should have votes, for their influence to be felt in many elections in which they have not the preponderance. We would give them power, but not all power.« (CW VI: 489) Oben habe ich gezeigt, dass er dies mit ihrer Empfänglichkeit für die Argumente des Bürgertums begründet, sodass der Schutz des Privateigentums gewährleistet bleibe (siehe Abschnitt 2.2). Sein Fokus konzentriert sich daher eher auf die politische Integration der Mittelklassen, die als Fürsprecher der arbeitenden Klassen agieren sollten (siehe Kapitel 4). In den 1850er Jahren erreichen die Befürchtungen Mills vor den Auswirkungen von Wahlrechtserweiterungen ihren Höhepunkt (vgl. Reeves 2007: 239). Er diagnostiziert bereits für diese Zeit, in der die arbeitenden Klassen selbst politisch noch kaum vertreten waren, eine regelrechte *Überflutung* der Minderheiten im Parlament durch mediokre Abgeordnete der Mehrheit (vgl. CW XIV: 102, CW XV: 543). Erst mit zunehmendem Alter tat Mill sich als Unterstützer der Selbstrepräsentation der arbeitenden Klassen im Parlament hervor: Wenn es eine beratende Körperschaft der gesamten Nation sein solle, müssten auch die arbeitenden Klassen beteiligt werden: »This latter function [als *council of the nation*] the House of Commons does not fulfil, if the most numerous class, and that which is least favoured by fortune, after it has once begun to have and to express opinions, remains without direct representation there.« (CW XIX: 348) Dieser Veränderung lag eine verstärkte Annäherung Mills an »sozialisti-

sche« Ideen und Kräfte zugrunde,<sup>150</sup> aus der seine eingangs zitierte Selbstbezeichnung resultierte: Statt als Demokrat begriff sich Mill nun vielmehr als *Sozialist*.<sup>151</sup>

Dementsprechend zeigte er sich in seinen späten Jahren auch offener für die Repräsentation der arbeitenden Klassen im Parlament durch ihre eigenen Vertreter. Diese seien so besser in der Lage, ihren Ansichten Gehör zu verschaffen, als wenn ihre »well dressed friends« (vgl. CW XVI: 991) aus den Mittelklassen sie im Parlament vertreten würden. So forderte er Berichten zufolge in einer Rede im Rahmen seiner Parlamentskandidatur von 1865, dass zu einer substanziellen Repräsentation der arbeitenden Klassen im Parlament ihr Anteil auf die Hälfte aller Abgeordneten steigen müsse (vgl. CW XXVIII: 43). Als er schließlich im Parlament selbst diese Frage adressierte, veränderte er diese Haltung zwar nicht grundlegend, milderte sie jedoch entscheidend ab:

»[...] I am not prepared to say that if the labouring classes were predominant in the House, attempts might not be made to carry some of these wrong notions into practice. But there is no question at present about making the working classes predominant. (Hear, hear.) What is asked is a sufficient representation to ensure that their opinions are fairly placed before the House, and are met by real arguments, addressed to their own reason, by people who can enter into their way of looking at the subjects in which they are concerned.« (CW XXVIII: 65)

Paradoxerweise behandelt Mill hier die arbeitenden Klassen nicht wie eine potenzielle und damit für das Bürgertum gefährliche Mehrheit. Einerseits mag dies als rhetorische Strategie erklärt werden können, um die Abgeordneten nicht zu sehr von einer stärkeren Repräsentation der arbeitenden Klassen im Parlament abzuschrecken. Mills eigene Äußerungen deuten jedoch darauf hin, dass er selbst nur eine bestenfalls rudimentäre Effektivität dieser Repräsentation hinsichtlich der Forderungen der arbeitenden Klassen anstrebte: »When the unpropertied are fairly represented in the House of Commons, their just claims will, for the fast time, obtain a really impartial hearing, and their unreasonable demands will, also for the fast time, be so

150 Robson hat diese Entwicklung zur finalen Werksphase unter dem Stichwort von Mills Streben nach »social improvement« herausgearbeitet (Robson 1968: 245ff.). So habe Mill in den 1830ern verächtlich über den Sozialisten Fourier gesprochen, war in den 1850ern nicht in der Lage, seinen Namen richtig zu buchstabieren und endete schließlich in den *Chapters on Socialism* mit einer enthusiastischen Empfehlung von Fouriers Ideen (vgl. ebd.: 249). Erst in den mittleren Jahren seines Schaffens begann auch seine Sympathie für die arbeitenden Klassen zu wachsen – wenngleich sie zu keinem Zeitpunkt sehr innig war (vgl. ebd.: 256).

151 So war Mill etwa Mitglied in der »Labour Representation League«, einem Vorläufer der *Labour Party* (vgl. Reeves 2007: 453). Die ausführlichste Begründung der Selbstbezeichnung Mills als *Sozialist* hat McCabe (2021) vorgelegt, deren mangelnde Berücksichtigung der fehlenden politischen Umsetzung sozialistischer Ideen durch Mill ich an anderer Stelle (Meyer 2022) kritisiert habe.

resisted as not to leave a stinging sense of injustice behind.« (CW IV: 1106f.) Anstatt die arbeitenden Klassen in die Lage zu versetzen, ihre eigene Forderungen politisch selbstbestimmt in die Realität umzusetzen, bezweckt Mill mit ihrer parlamentarischen Integration die Anerkennung der Sichtweise ihrer Arbeitgeber, um schließlich die in Mills Augen unberechtigten Vorwürfe der Ungerechtigkeit einzustellen (vgl. Grollios 2011: 872). Sein Ziel war dabei, »Masse des Volkes mit dem bestehenden Zustand der Dinge mehr auszusöhnen« (Mill 2013b: 159). Ganz in der Tradition Guizots geht es Mill also in erster Linie darum, ein Gleichgewicht der Kräfte zwischen den zwei Klassen im Parlament sicherzustellen – »kein Partikularinteresse sollte so stark werden können, dass es in der Lage wäre, sich gegen Wahrheit und Recht sowie alle anderen Teilinteressen zusammen durchzusetzen« (BR: 111). Während Mill also eine basale Repräsentation der arbeitenden Klassen im Parlament grundsätzlich unterstützt, will er sie unter dieser Zielsetzung praktisch begrenzen: Wenn sich nämlich die numerische Überlegenheit der arbeitenden Klassen in der Verteilung der Parlamentssitze widerspiegeln sollte, würde das von Mill anvisierte Gleichgewicht im Parlament kippen.

Um dies zu verhindern, schlägt er zunächst einschränkende Maßnahmen in Bezug auf die Finanzierung der Abgeordnetentätigkeit vor. Einerseits spricht er sich zwar für eine Begrenzung der privaten Finanzierung von Wahlkämpfen aus, um auch denjenigen Kandidierenden größere Chancen einzuräumen, die nicht zu den Reichsten des Landes gehören. Die gegenwärtige Kostspieligkeit erfolgreicher Wahlkämpfe bringe nämlich »denen einen Vorteil, die sich solche Ausgaben leisten können, da sie eine große Anzahl von Bewerbern ausschließt« (BR: 180). Einem Vorschlag von Thomas Hare folgend spricht sich Mill daher für eine Begrenzung der Wahlkampfkosten auf 50 Pfund per eidesstattlicher Versicherung aus, deren Überschreitung als Meineid bestraft werden müsse (vgl. BR: 178f.). Um zu gewährleisten, dass die arbeitenden Klassen im Parlament niemals eine Mehrheit erlangen können, wendet sich Mill gegen die Einführung von Diäten. Damit spricht er sich für die Beibehaltung der hohen Hürden für potenzielle Abgeordnete aus den Reihen der arbeitenden Klassen aus. Diese hatten bereits in der *People's Charter* gefordert, die Abgeordnetentätigkeit finanziell zu vergüten (vgl. London Working Men's Association 1848: 7). Diäten sollten es den arbeitenden Klassen ohne ein entsprechendes Vermögen erst ermöglichen, sich anstelle der regulären Lohnarbeit den parlamentarischen Aufgaben zu widmen. Mill lehnt diese Form der Bezahlung von Abgeordneten ab, weil sie einen Anreiz für jene Personen biete, die nicht das Gemeinwohl, sondern lediglich eigene finanzielle Privatinteressen verfolgen würden (vgl. BR: 182, CW XIX: 368). Bei der Zahlung von Diäten drohe demnach eine Situation, wie er sie mit Blick auf die Vereinigten Staaten beschreibt: »Certainly, by all accounts, the American legislatures, both state and federal, are very much composed of a low class of adventurers whose principal object is money« (CW XV: 559). Bemerkenswert ist, dass er diese »Abenteurer« vor allem in den »unteren

Klassen« verortet – jenen Klassen, die existenziell auf öffentliche Unterstützung angewiesen sind, sobald sie ihre Arbeit aufgeben, um ins Parlament einzuziehen.

### 5.3 Mandatsbindung

Wenn Mill also favorisiert, dass die arbeitenden Klassen auf die Repräsentation durch ihre »well-dressed friends« angewiesen sein sollten, stellt sich auch für ihn selbst die Frage, wie diese Verbindung gewährleistet werden kann (vgl. BR: 192f.). Wenn man seine Forderung nach einer parlamentarischen Repräsentation »*by means of the middle for the working classes*« (CW VI: 483, Herv.i.O.) ernst nimmt, ist die Frage, inwiefern das Mandat an den Willen der arbeitenden Klassen gebunden sein soll. Mill erweist sich jedoch nicht als Befürworter einer Mandatsbindung, sondern war über seine gesamte Schaffenszeit hinweg entschiedener Gegner des imperativen Mandats, was die Repräsentation der Interessen der arbeitenden Klassen unter diesen Voraussetzungen konterkariert. Damit wendet er sich auch gegen die Forderungen der Gewerkschaftsbewegung, für die das gebundene Mandat sicherstellen sollte, dass eine Politik, die die Gesellschaft grundlegend transformieren sollte, im Einklang mit den Interessen ihrer Mitglieder stattfindet (vgl. Birch 1964: 117f.).

Mills erste ablehnende Äußerungen dazu finden sich bereits im Jahre 1832, als er die Forderungen nach verbindlichen Versprechungen (*pledges*) seitens der Abgeordneten zum Anlass zweier Zeitungsartikel nimmt (vgl. Burns 1957a: 160). Volkssouveränität kann Mill zufolge nur als »delegierte« Souveränität begriffen werden. In diesem Sinne würde nur eine Regierung der Wenigen infrage kommen, die der breiten Bevölkerung an Weisheit überlegen seien (vgl. CW XXIII: 489f.). Mill begründet dies mit einer platonischen Analogie zum Verhältnis eines Patienten zu seinem Arzt (vgl. Thompson 1976: 112f.). Man sei zwar grundsätzlich frei darin, seinen Arzt zu wählen, müsse sich dessen Expertise dann in eigenem Interesse aber fügen:

»[W]hen you have chosen your medical adviser, you let him take his own way, until you are convinced from his ill success, or from his conversation and demeanour, that he does not understand your case; and then you try another. We wish to see the same rule acted upon in the choice of a Member of Parliament.« (CW XXIII: 491)

Wie schon Tocqueville nimmt Mill hierbei indirekt Bezug auf den englischen Whig-Politiker Edmund Burke, der vor seinen Wählern die Entscheidung verteidigt hatte, im Parlament entgegen ihrer unmittelbaren Interessen abgestimmt zu haben. So gesteht Mill zwar ein, dass der Wille der Wählerinnen und Wähler an vorderster Stelle stehen müsse, gibt jedoch zu bedenken, dass es in der Politik nicht in erster Linie um den *Willen*, sondern um das *Wohl* des Volkes geht. Burke wies die von

seinen Entscheidungen enttäuschten Wähler mit folgenden Worten zurecht: »Ihr Abgeordneter schuldet Ihnen nicht nur seinen beharrlichen Einsatz, sondern auch seine Urteilskraft; und er betrügt Sie, statt Ihnen zu dienen, wenn er sie Ihrer Meinung opfert.« (Burke 2019b: 119) Mill legt ebenfalls offen, dass seine Bevorzugung einer *popular government* nicht auf dem Vertrauen gründet, dass das Volk die Kompetenz hat, sich selbst zu regieren. Insbesondere die arbeitenden Klassen würden oft eine falsche Auffassung ihrer »wirklichen« Interessen haben, wenn sie beispielsweise Gesetze zur Lohnerhöhung fordern (vgl. BR: 104f.).<sup>152</sup> Vielmehr habe er sich davon versprochen, dass die aufgrund ihrer Weisheit gewählten Abgeordneten eine besondere Autorität erlangen und so am ehesten in der Lage seien, dem potenziell falschen Wählerwillen zu widerstehen (vgl. CW XXIII: 502). In einem ähnlichen Tonfall wie Burke warnt Mill in seiner Rezension des ersten Bandes von Tocquevilles *Über die Demokratie in Amerika* eindringlich davor, die »Gesetzgeber zu bloßen Bevollmächtigten zur Ausführung des vorgefassten Urteils der Mehrheit zu machen. Wenn das Volk dies tut, fasst es sein Interesse falsch auf« (AW 4: 125). Dies stimme nicht mit der von »vernünftigen Menschen bevorzugten Vorstellung der Demokratie überein.

Mills Ablehnung des imperativen Mandats ist nicht auf das Frühwerk beschränkt: In den *Betrachtungen über die Repräsentativregierung* widmet er dem vom Wählerwillen unabhängigen Mandat ein ganzes Kapitel (vgl. BR: 188ff.).<sup>153</sup> Sein Ziel dabei ist bekannt und steht auch in Bezug auf die Mandatsbindung an vorderster Stelle: Die Repräsentativregierung solle so institutionalisiert werden, dass die Herrschaft einer einzigen Klasse verhindert werde (vgl. BR: 189). Mill legt an dieser Stelle seine Position etwas differenzierter dar als beim Rückgriff auf die platonische Analogie.<sup>154</sup> Er gesteht ein, dass weder die Wählenden ihre eigene Meinung aus Ehrfurcht aufgeben, noch die Abgeordneten die persönlichen Ansichten ihrer

152 »Nicht ihr wirkliches Interesse, sondern das, was sie dafür halten, ist für ihr Verhalten maßgebend« (BR: 105).

153 Auch wenn Mill schreibt, diese Frage betreffe eher die »Verfassungsmoral« oder -ethik als die politischen Institutionen (vgl. BR: 188), wird die Mandatsbindung vom in dieser Arbeit verwendeten Begriff politischer Institutionen erfasst. Mills Ablehnung umfasst dementsprechend auch die Ablehnung von Möglichkeiten der Sanktionierung der Abgeordneten durch die Wählerschaft inmitten von Wahlperioden, die nötig wären, um ein imperatives Mandat verbindlich durchzusetzen.

154 Thompson vertritt die Position, dass Mill in den späteren Schriften, zu denen die *Betrachtungen* gehören, von der platonistischen Analogie abweicht (vgl. Thompson 1976: 112f.). Er betont, dass Mill dort eine differenziertere Sicht als noch in den frühen Schriften hatte. Zwar stünde hier weiterhin das *principle of competence* im Vordergrund, es werde aber durch das *principle of participation* durchbrochen (vgl. ebd.: 113f.). Auch wenn Mill auf den ersten Blick damit eine andere, vom Burke'schen Ideal abweichende und differenziertere Auffassung des freien Mandats vertritt, da er nicht dem *principle of competence* alles andere unterordnet (vgl. ebd.: 115), agierte er selbst als Burke'scher Abgeordneter (vgl. ebd.: 116).

*constituency* vollkommen ignorieren sollten (vgl. BR: 196). Darüber hinaus widmet er sich der besonderen Schwierigkeit, Kandidierende zu finden, auf deren Kompetenz die Wählerinnen und Wähler vertrauen können. Wenn diese nicht durch Reputation festgestellt werden könne, sei es durchaus gerechtfertigt, wenn die Wählerinnen und Wähler bei unbekanntem Kandidaten den Anspruch erheben, dass deren Interessen mit ihren übereinstimmen (vgl. BR: 196). Schließlich geht Mill aber auch in den *Betrachtungen über die Repräsentativregierung* davon aus, dass die Wählerinnen und Wähler schlecht beraten seien, wenn sie den geistig überlegenen Abgeordneten ihre Ansichten aufzwingen wollen (vgl. BR: 191): Zentrale Kompetenz der Wählenden ist für ihn die Fähigkeit zur Einsicht, dass sie durch die Wahl intelligenterer Abgeordneter in ihrem eigenen und im Gemeininteresse handeln (vgl. BR: 193). Gegen Ende seiner Ausführungen wird Mill sehr deutlich, was seine Motivation bei der Favorisierung des freien Mandats betrifft. Idealerweise sollten die »unteren Klassen« dazu bewegt werden, »gebildete Vertreter zu wählen und sich ihren Auffassungen zu fügen« (BR: 199). Bemerkenswert an dieser Argumentation gegen das imperative Mandat ist auch, dass Mill nicht auf organisatorische Aspekte eingeht. Anstatt die Freiheit der Abgeordneten etwa mit der Notwendigkeit von Kompromissbildungen im Parlament zu begründen,<sup>155</sup> beschränkt er sich darauf, ihre geistige Überlegenheit als Grund für ihre Unabhängigkeit anzugeben und offenbart damit den zutiefst elitären Charakter seiner Mandatskonzeption.

In seiner eigenen praktischen Auslegung des freien Mandats offenbart Mill dementsprechend auch eine Haltung, die ebenso stark an das Burke'sche *trustee*-Prinzip<sup>156</sup> erinnert. Er weigerte sich, im Rahmen des Wahlkampfes für seine Kandidatur zu werben und damit Kontakt zu den Wählenden seines Londoner Wahlkreises herzustellen. Stattdessen hielt er sich während der Wahlkampagne in seiner französischen Wahlheimat auf (vgl. Reeves 2007: 356ff.). Mit dem Verzicht auf das Werben um seine Kandidatur strebte Mill an, ein Zeichen für die vermögensunabhängige Parlamentskandidatur zu setzen. In einem Schreiben an den lokalen Wahlmanager James Beal beklagte er, dass es bisher nur reichen Kandidaten möglich sei, einen Sitz im Parlament zu erlangen. Seine Kandidatur sollte als positives Gegenbeispiel dem aus seiner Sicht »wahren« Interesse der Wähler, »to be served by men who are not aiming at personal objects« (CW XVI: 1006) dienen. Wenngleich dies ein Beispiel seines Einsatzes für die Ermöglichung breiterer politischer Partizipation darstellt, legen andere Aspekte seines Umgangs mit der Kandidatur das Gegenteil nahe: Neben seiner Weigerung, eine Werbekampagne für seine Kandidatur zu veranstalten, lehnte es Mill sogar gänzlich ab, sich der Bevölkerung seines Wahlkreises öffentlich zu stellen, wie es seit 1832 in

155 So argumentiert etwa Robert Michels, für den die Bildung einer politischen Elite auch innerhalb der Arbeiterparteien unausweichlich erschien (vgl. Michels 1957: 37f.).

156 Für Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu Burke siehe Pitkin (1967: 205ff.).

den Wahlkreisen üblich war (vgl. Loewenstein 1961: 144f.): »In my own case, I must even decline to offer myself to the electors in any manner« (CW XVI: 1006).<sup>157</sup> Während Mill sich mit seiner Favorisierung des *trustee*-Prinzips im Einklang mit dem liberalen Mainstream seiner Zeit befindet (vgl. Loewenstein 1961: 154f.), offenbart diese Weigerung eine radikalere Auslegung, die mit seinem starken Fokus auf die geistige Überlegenheit der Abgeordneten – inklusive seiner selbst – einhergeht. Der in der Institution des Parlaments verwirklichte Grad an effektiver Partizipation wird vor diesem Hintergrund eingeschränkt, da insbesondere die arbeitenden Klassen, die die Forderung nach der Mandatsbindung stellen, auf das Wohlwollen ihrer bürgerlichen Abgeordneten im Parlament angewiesen sind.

## 5.4 Bikameralismus

In Großbritannien stellte insbesondere die Existenz des Oberhauses, des *House of Lords*, in dem der Hochadel durch erblich erworbene Sitze vertreten war, für die meisten Liberalen eine Provokation dar. Dennoch widmeten sie ihm, wie auch Mill (vgl. Conti 2019: 138f.), aufgrund der hegemonialen Stellung des Unterhauses keine große Aufmerksamkeit mehr. Wie in vielen Fragen zeigte sich Mill auch in seiner mittleren Schaffensphase noch als Vertreter der antiaristokratischen *radicals*, wenngleich auch hier schon erste Abweichungen sichtbar werden: Wie ich oben gezeigt habe (siehe Abschnitt 1.1), sieht Mill mit zunehmendem Alter nicht die »sinistren Interessen« der Aristokratie, sondern die der arbeitenden Klassen als zentrales Problem der Demokratietheorie.

Mills Schrift über die Verfassungsdebatten im Rahmen der französischen 1848er-Revolution ist eine der wenigen, in der er sich mit einer zweiten, als *aristokratisch* verstandenen Kammer auseinandersetzt. Hier wendet er sich zunächst gegen eine solche Kammer. Zwar findet er die Argumentation nachvollziehbar, sie als Gegengewicht zur hegemonialen Machtstellung der Volksversammlung einzusetzen, verweist aber darauf, dass die gesellschaftlichen Antagonismen nicht auf der Ebene der Staatsorgane institutionalisiert werden sollten, sondern sich »in society itself« (CW XX: 358) als dem Ort verwirklichen, in dem die vom Parlament ausgeführte öffentliche Meinung gebildet wird. Dieser Vorschlag beruht auf Mills Einschätzung, dass das notwendige Gegengewicht zur wachsenden Macht der »Massen« nicht mehr im Adel,<sup>158</sup> sondern in den gebildeten Klassen (ob adelig oder bürgerlich) liege. Diese »class whose special business is the cultivation of know-

157 Erst als Reaktion auf den öffentlichen Druck, sich seinem Wahlkreis zu präsentieren, verkürzte er schließlich doch seinen Frankreich-Aufenthalt und stellte sich der Öffentlichkeit (vgl. Reeves 2007: 360).

158 Diese Einschätzung schreibt er noch Coleridge zu (vgl. CW X: 152).

ledge« (CW XX: 358f.) habe ihren Ursprung vielmehr in den Universitäten als im von den *landed interests* dominierten *House of Lords*.

Spätestens in den *Betrachtungen über die Repräsentativregierung* hält er es aber wieder für notwendig, dieses Gegengewicht auch auf der Ebene der Staatsorgane zu institutionalisieren – wenn auch mit veränderten gesellschaftlichen Trägergruppen: Mill sieht die Notwendigkeit einer zweiten Parlamentskammer nicht mehr wie früher als eine Institution des gesellschaftlichen Interessenausgleichs, sondern als eine zur Sicherstellung kompetenter Gesetzgebung durch eine gebildete Elite, die sich zunehmend aus dem Bürgertum rekrutiert. Um dies zu gewährleisten, hält Mill die Existenz zweiter Kammern für sinnvoll. In den *Betrachtungen über die Repräsentativregierung* schlägt er dazu zwei unterschiedliche, sich in ihrer Zusammensetzung aber überschneidende Institutionalisierungen vor: erstens in Form einer *Legislativkommission*, die mit der Verfassung der Gesetzestexte betraut ist<sup>159</sup> und zweitens in Form eines »klug angelegten konservativen Verfassungsorgans« (BR: 204), einer zweiten Kammer nach dem Vorbild des römischen Senats.<sup>160</sup>

Wie ich oben geschildert habe, sieht Mill zwar die Wahl des Regierungschefs als eine der zentralen Aufgaben des Parlaments, beschränkt dessen Rolle aber dann auf die einer Beratungsinstitution (»council of the nation«) für die Regierung und einer Erziehungsinstitution für das Volk. Von der eigentlichen *Gesetzgebung* ist dabei kaum die Rede. Wir erinnern uns: Mill beklagte den Dilettantismus der meisten Mitglieder des Parlaments, was es zu einem »Tribunal der Ignoranz« (BR: 87) mache, in dem die eigentlichen Urheber eines Gesetzesentwurfs kaum vertreten seien. Bereits in seiner Verteidigungsschrift der französischen Revolution von 1848 legt er dar:

»It is not the business of a numerous representative assembly to make laws. Laws are never well made but by a few – often best by only one. The office of a representative body is not to make the laws, but to see that they are made by the right persons, and to be the organ of the nation for giving or withholding its ratification of them.« (CW XX: 337)

Daher ist es konsequent, dass Mill die in liberalen Demokratien zentrale mit dem Parlament verbundene Aufgabe der Gesetzgebung einer anderen Institution zuschreibt: Mill tritt insbesondere in den späteren Schriften dafür ein, eine *Legislativkommission* einzurichten, die mit der Verfassung der Gesetzestexte betraut ist.

159 Diesen Vorschlag übernimmt er Urbinati zufolge weitgehend von dem befreundeten Historiker George Grote (1794–1871). Grote hatte in seinen Werken zur Geschichte des antiken Griechenlands die Institution der *Nomotheten* als eine der »Vorsichtsmaßnahmen« gegen die demokratische Selbstregierung aufgegriffen und als Beispiel für eine »democracy where the law was the sovereign« (Urbinati 2002: 63) vorgestellt.

160 Zuvor hatte Mill Legislativkommission und Senat noch nicht getrennt voneinander behandelt (vgl. Burns 1957b: 284).

Das Parlament bliebe zwar nach wie vor die Institution, die die Gesetze schließlich erlassen müsse, habe aber nur noch *negative* Kompetenzen bei der Gesetzgebung. Es könne einen Gesetzesvorschlag nur noch ablehnen oder zur Bearbeitung an die Legislativkommission zurückschicken. Die Gesetzesinitiative stünde dabei sowohl dem Oberhaus als auch dem Unterhaus zu, allerdings ohne Einfluss auf den Inhalt des Gesetzes: So wären »beide Häuser berechtigt, die Kommission aus eigener Initiative auf jeden beliebigen Gegenstand anzusetzen, mit der Weisung, ein Gesetz darüber vorzubereiten« (BR: 88). Auch im Nachhinein bliebe den Parlamentskammern nur die Möglichkeit der Ablehnung mit der Forderung nach Überarbeitung durch die Legislativkommission. Deren Mitglieder sollten laut Mill zwar bei persönlichem Fehlverhalten abgesetzt werden können, jedoch nicht aus politischen Gründen und nur, wenn sich sowohl Unterhaus als auch Oberhaus dafür ausgesprochen hätten (vgl. BR: 89).

Für Manin zeigt dieser Vorschlag, dass Repräsentation bei Mill der demokratischen Selbstregierung entgegengesetzt ist. Es handele sich nicht einmal mehr um eine »indirekte Form der Regierung durch das Volk« (Manin 2007: 262). Wie Ryan bemerkt, wird es aufgrund ihrer zentralen Funktion bei der Gesetzgebung auch kaum möglich sein, diese Institution politisch neutral zu halten, wie Mill es vorsehe (vgl. Ryan 1974: 205). Die von Mill vorgeschlagene Bestellungsprozedur spricht zumindest nicht für eine neutrale Besetzung, sondern für eine, die den Interessen der privilegiertesten Teile der Bevölkerung am dienlichsten ist. Bei der Ernennung der Mitglieder der Legislativkommission verfügen die Parlamente nämlich über kein Mitbestimmungsrecht, denn diese werden allein von der Krone ernannt (vgl. BR: 89). Mill schlägt sogar vor, »diese wesentliche Verbesserung in die Verfassung auf dem Wege über das Oberhaus ein[zuführen« (BR: 89) und damit das Unterhaus zu umgehen.<sup>161</sup> Wie die hohen Richterämter sollte auch das Amt eines Kommissionsmitgliedes mit einem Sitz im Oberhaus auf Lebenszeit einhergehen (vgl. BR: 89f.). Als historische Inspiration nennt Mill die athenischen *Nomotheten*, deren Einsetzung nach dem Ende des Peloponnesischen Krieges notwendig geworden sei.<sup>162</sup>

161 Vor diesem Hintergrund ist es verwunderlich, dass Thompson die Legislativkommission als demokratische Institution begreift. Seiner Auffassung nach vertritt die Legislativkommission nicht nur das *principle of competence*, sondern auch das *principle of participation*, da die Mitglieder der Legislativkommission auf stärkere Weise verantwortlich gemacht werden könnten, als wenn das lediglich von den Wählerinnen und Wählern kontrollierte Parlament die Gesetze fertigstellen würde (vgl. Thompson 1976: 123).

162 Hansen (vgl. 1995: 156) spricht hier von einer im Gegensatz zur Zeit des Perikles *gemäßigten* Form der Demokratie, die nach der Niederlage Athens im Peloponnesischen Krieg eingeführt wurde: Die institutionellen Reformen des Perikles (die unter anderem Diäten für Staatsämter vorsah, was die Ämtervergabe demokratisierte) wurden für die Niederlage verantwortlich gemacht. Während die Volksversammlung für die Entscheidungen, die die alltägliche Re-

Im Gegensatz zum griechischen Vorbild sollten diese jedoch nicht per Los (vgl. Hansen 1995: 173f.) bestimmt werden. Anders als bei der Regierung, deren Premier nach Mills Vorschlag vom Parlament gewählt werden sollte, sind die Bestellungsmodalitäten für die Legislativkommission bei Mill im Detail unklar.<sup>163</sup> Aufgrund seines Verweises auf die Ernennung durch die Krone und die hohen Bildungsanforderungen an das Amt ist es sehr wahrscheinlich, dass die durch eine solche Kommission geschriebenen Gesetze zur Erhaltung des *status quo* beitragen. So bekräftigt selbst Riley, der wie Thompson<sup>164</sup> in der Legislativkommission keine antidemokratische Einrichtung sieht, dass ihre Einsetzung nicht nur den Fortbestand des bestehenden Gesetzesrahmens absichern sollte, sondern auch für die Kompatibilität der Gesetze mit den bestehenden »fundamental social norms« (Riley 2007: 243) Sorge tragen solle.

Angesichts dieser Zielsetzung stellt sich die Frage, warum Mill sich gegen den Fortbestand des Oberhauses ausgesprochen hat. Sein zweiter Vorschlag zielt nämlich wieder auf die Einrichtung einer »klassischen« zweiten Parlamentskammer ab, wie er in den *Betrachtungen über die Repräsentativregierung* darlegt. Die Existenz einer zweiten Kammer ist für ihn zwar eine relativ »unwichtige« Frage (vgl. BR: 200), doch sieht er bei einem politischen System mit historisch etabliertem und gesellschaftlich akzeptiertem Oberhaus wie in England die Bewahrung dieser Tradition als »triftigen Grund«, es als Institution beizubehalten (vgl. BR: 203). Hinzu kommt für Mill, dass die britische Gesellschaft noch weit von dem Idealzustand entfernt sei (siehe Abschnitt 1.2), in dem die gesellschaftlichen Konflikte dermaßen abgenommen hätten, sodass sie in nur einer einzigen Parlamentskammer reguliert werden könnten. Daher spricht er sich für die Einrichtung eines »konservativen« Verfassungsorgans aus, das explizit dazu dienen soll, »die Vorherrschaft des demokratischen Prinzips einzudämmen« (BR: 204). Konkret schlägt er die Einrichtung einer zweiten Kammer nach dem Vorbild des römischen Senats vor, die dafür Sorge tragen solle, dass das

---

gierungstätigkeit (Exekutive) betrafen, verantwortlich war, beschlossen die *Nomotheten* die langfristig geltenden allgemeinen Gesetze.

- 163 Die Ernennung durch die Krone, die Mill hierfür angibt, solle für die Minister gelten. Allerdings würden diese vom Premierminister vorgeschlagen, sodass unklar bleibt, ob es eine Instanz gibt, die die Mitglieder vorschlagen kann.
- 164 Thompson betrachtet die Legislativkommission im Lichte der Gesetzgebungspraxis zu Mills Zeiten. Außerdem relativiert er die elitäre Schlagseite von Mills Vorschlag mit dem Verweis darauf, dass Mills Vorschlag eher der heutigen Gesetzgebungspraxis in vielen Ländern entspreche, bei der die Gesetze durch eine ähnlich kleine Institution, der Regierung, formuliert würden (vgl. Thompson 1976: 123f.). Doch Thompson unterschlägt hierbei, dass die Legislativkommission nicht identisch mit der Regierung ist. Denn anders als die Regierung wird die Legislativkommission bei Mill nicht wie die Regierung vom Parlament gewählt. Indem Mill die Formulierung der Gesetze dieser kleinen Körperschaft und nicht dem Parlament zuschreibt, grenzt er sich zudem von anderen liberalen Autoren wie etwa Benjamin Constant ab (vgl. Selinger 2019: 186).

»allgemeine Interesse« zum Ausdruck komme – wobei er indirekt davon ausgeht, dass dies in einer vom »Volk« gewählten Kammer trotz der bereits vorgestellten Sicherungsmaßnahmen zur Erhaltung des Einflusses der gebildeten Elite nicht der Fall wäre (vgl. BR: 204). In diese »Kammer der Staatsmänner« sollten Mill zufolge vor allem ehemalige Regierungs- und hohe Verwaltungsmitglieder berufen werden. Dazu zählen frühere Legislativkommissare, pensionierte Richter der höheren Gerichte, langjährige Kabinettsmitglieder, ehemalige militärische Oberbefehlshaber, Generalgouverneure mit längerer Amtszeit sowie sonstige ehemalige hohe Verwaltungsbeamte (vgl. BR: 205f.). Was die Aufgabe dieser zweiten Kammer betrifft, stellt Mill unmissverständlich klar, dass sie gegen den Einfluss des »Volkes« gerichtet sein solle:

»Eine derartige Kammer könnte weit mehr sein als eine Körperschaft mit lediglich bremsender Funktion. Sie wäre nicht ausschließliche Kontrollinstanz, sondern auch treibende Kraft. Die Macht, die ihr verliehen würde, das Volk in Schranken zu halten, wäre damit in die Hände derer gelegt, die am meisten befähigt und in der Regel auch am ehesten bereit sind, das Volk auf dem richtigen Weg voranzubringen.« (BR: 204f.)

Wenn es um die konkrete Umsetzung dieses Reformvorschlags geht, knüpft Mill erneut an das bestehende Oberhaus an. Durch dessen Bedeutung in der britischen Geschichte führe praktisch gesehen kein Weg daran vorbei, es für die Einrichtung einer entsprechenden Parlamentskammer als Grundlage zu nehmen. Dies bedeutet für Mill, dass den *peers* eine fortdauernde Repräsentation ihrer Klasse in der neuen zweiten Kammer zugesichert werden müsse. Er spricht aber hier nur noch von einer Repräsentation, sodass nicht mehr alle *peers* das Recht auf einen Sitz im Oberhaus haben sollten: Ein Repräsentant sollte durch ein kompliziertes Wahlverfahren zur Vertretung von zehn seiner Standesgenossen abgeordnet werden (vgl. BR: 206f.).

Mill bekennt sich hier zu einer Position, die stark von der seiner liberalen Zeitgenossen abweicht. Die Einrichtung einer zweiten Kammer – ob in Form einer Legislativkommission oder eines »Senats« nach römischem Vorbild – steht wie kein anderes von Mill vorgeschlagenes Staatsorgan für die Einschränkung effektiver Partizipation: Wenn der Bevölkerung und insbesondere den »unteren Klassen« bestenfalls eine Einflussmöglichkeit über die Ausübung des Wahlrechts für das Unterhaus zukommt, wird die Effektivität der Partizipation durch Wahl stark eingeschränkt, sobald das Unterhaus einen Großteil seiner Kompetenzen an vermeintlich personell höherwertige Versammlungen abgeben muss. Deshalb sind beide Vorschläge Ausdruck seiner Angst vor einer Übernahme der Parlamentsmehrheit durch die arbeitenden Klassen, die trotz der zuvor beschriebenen institutionellen Einschränkungsmechanismen fortbesteht. Wenn das Unterhaus in seinen Kompetenzen durch gleich zwei mit ihm konkurrierende Kammern stark

eingeschränkt wird, stellt sich die Frage, ob Mill überhaupt Institutionen vorsieht, die dem Prinzip demokratischer »Selbstregierung« gerecht werden sollen.

## 6 Zentrale und kommunale Institutionen

Was heute in der Politikwissenschaft als »Regieren in Mehrebenensystemen« oder »multi-level-governance« bezeichnet wird, ist zwar unter diesem Allgemeinbegriff noch kein Thema politiktheoretischer Auseinandersetzungen im 19. Jahrhundert gewesen. Dennoch formuliert Mill in den *Betrachtungen über die Repräsentativregierung* einige Überlegungen, die diesen Vorstellungen ziemlich nahe kommen. Vor allem geht es ihm hier um die richtige Balance zwischen Lokal- und Zentralregierung. Generell kann man sich dabei an der Einordnung von Thompson orientieren, der mit der Zentralregierung bei Mill eher das *principle of competence* und mit der lokalen Regierung eher *das principle of participation* identifiziert – zugleich aber betont, dass keine der einzelnen Regierungsebenen ein »Monopol« auf die Verkörperung eines dieser Prinzipien hat. So würden die beiden Ebenen, wenn auch bei unterschiedlicher Schwerpunktsetzung, beide Prinzipien bedienen (vgl. Thompson 1976: 130). Thompson zufolge wurde Mill zu Unrecht als Befürworter stärkerer Zentralisierung betrachtet.<sup>165</sup> Stattdessen seien viele seiner Positionen diesbezüglich von Tocqueville übernommen, wie etwa die Befürwortung des Föderalismus nach amerikanischem Vorbild oder der starke Fokus auf lokale Institutionen im Hinblick auf Partizipation und Erziehung (vgl. ebd.: 131f.).<sup>166</sup> Mill selbst nennt in seiner Autobiographie als die wichtigsten von Tocqueville übernommenen Einsichten die sogenannten »Gefahren der zahlenmäßigen Mehrheit für die Demokratie« (AB: 156) und die Gefahren der Zentralisation (vgl. AB: 156f.) in einem Zug.<sup>167</sup> Betrachtet man seine Argumente für die Dezentralisierung und die lokale Selbstregierung im Lichte der von ihm befürchteten »Klassengesetzgebung« der arbeitenden Klassen, so lautet mein Argument, dass diese beiden Punkte nicht zufällig von Mill gemeinsam genannt werden:

- 
- 165 So lege Mill etwa mehr Wert auf Dezentralisierung als Bentham und habe sich schon selbst überrascht von solchen Zuschreibungen gezeigt (vgl. ebd.: 131).
- 166 Die Vertreter eines »aristokratischen Liberalismus«, zu denen laut Kahan beide zu zählen sind, vereint in diesem Zusammenhang das Ideal der Dezentralisierung zugunsten von lokaler Selbstregierung (vgl. Kahan 1992: 114).
- 167 Siehe dazu auch Mill (2013d: 205). Obwohl Mill selbst Tocqueville als Ursprung dieser Gedanken angibt, ist davon auszugehen, dass auch umgekehrt Tocquevilles Gedanken von Mill inspiriert waren (vgl. Pappé 1964: 230). Insgesamt ist Mills Auseinandersetzung mit dem Zentralismus weniger im Kontext der britischen Debatte verortet. Stattdessen bezieht er sich neben Tocqueville auf Autoren aus Frankreich (wie im Aufsatz *Zentralisierung* auf Charles Dupont-White und Odilon Barrot), wo die Zentralisierung um die Hauptstadt Paris historisch eine zentrale Rolle einnimmt.